GOVERNMENT RESPONSE

to

The Fifth Report of the
Standing Committee on Public Accounts

October 2001

Human Resources Development Canada
Développement des ressources humaines Canada

Canada

This document is available in English and French in either large print, audio cassette, braille or computer diskette. To obtain this publication in alternative format call 1 800 788 8282. Requested documents are automatically produced in the format selected and mailed directly to the requestor. This information is also available on HRDC's Internet site at: http://www.hrdc-drhc.gc.ca

For additional copies, or an alternative format publication, please contact:
Public Enquiries Centre
Human Resources Development Canada
140 Promenade du Portage
Phase IV, Level 0
Hull, Quebec
K1A OJ9
Fax: (819) 953-7260

Government Response to the Fifth Report of the Standing Committee on Public Accounts.

La version française de ce document peut être obtenue sur demande.

104-02996/

GOVERNMENT RESPONSE TO THE RECOMMENDATIONS OF THE FIFTH REPORT OF THE PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE

PART 1 – THE CONTEXT OF ACTION

The Standing Committee on Public Accounts tabled its Fifth Report, based on Chapter 11 of the Auditor General's (AG) October 2000 Report, on May 17, 2001.

The Standing Committee's Report considered the corrective actions of Human Resources Development Canada (HRDC) to improve the administration and management of its grant and contribution programs, in light of the AG's October 2000 Report. The AG's Report determined that HRDC's corrective measures - the Six-Point Action Plan and associated initiatives - addressed shortcomings identified in his report. The Public Accounts Committee's (PAC) Report also endorsed these actions, recognizing that significant progress had been made at HRDC to improve the management of grants and contributions. The PAC's Report contained five recommendations dealing with internal audits and requesting details about the use of public funds.

Together with the work of the AG, the work of the Standing Committee has helped HRDC to move forward on improving its management of grants and contributions. To provide a clearer context for the Government's response to the recommendations of the Standing Committee, it is useful to summarize the actions taken to date.

Essential financial controls

HRDC has taken specific steps to ensure that essential financial controls are in place. Staff have been provided with clear policy directives and improved work instruments to ensure that all projects are administered consistently and correctly. HRDC has also standardized training modules, established mandatory courses, and provided appropriate training to managers and staff.

Management control framework

HRDC has strengthened its management control framework through such actions as the implementation of a Quality Assurance process to detect and correct errors in the administration of grants and contributions at the earliest possible time. The national Performance Tracking Directorate, another element of the management control framework, continuously samples grant and contribution files from across the country to measure compliance with appropriate legislation, terms and conditions, and policies. HRDC has also clarified internal accountability structures and strengthened oversight and follow-through on internal audit recommendations to ensure that corrective actions are implemented.

Evidence of improvement

There is evidence that these measures are working. Appearing before the Public Accounts Committee in March 2001, the Auditor General stated that "We found that the Department was making good progress in implementing corrective action." On May 17, 2001, the Standing Committee on Public Accounts recognized *"the serious efforts made by the department to correct the many outstanding problems in the administration and management of grants and contributions identified by various audits. Much has already been accomplished, there seems to be evidence of improvements."*

In addition, Performance Tracking Directorate reports from August and December 2000 and from March 2001 have concluded that there have been significant and measurable improvements in the overall administration of grants and contributions since the 1999 Internal Audit Bureau report. For example, by March 2001, Tracking Directorate reviews showed a compliance rate of greater than 90 per cent in 55 of the 67 assessment factors for which there were valid results. HRDC had not yet fully implemented many of its actions to strengthen administration by that time. As a result, subsequent Performance Tracking data should show still greater improvements to these programs.

Strengthening program management

Another important undertaking has been the Program Management Initiative, which HRDC launched in May 2000 as a further measure to improve the management of grants and contributions. Under the first phase of this initiative, completed in March 2001, HRDC developed results-based accountability frameworks for all of its grant and contribution programs. These include a full description of the program, a logic model on the funding strategy, a description of roles and responsibilities, performance measures, audit and evaluation plans, and a reporting framework.

HRDC has also improved the availability and consistency of information on its grant and contribution programs. In December 2000, HRDC published comprehensive information on its Web site that includes program descriptions, eligibility requirements, and information on how to apply. This information was also provided to every member of Parliament.

Keeping Parliamentarians and Canadians informed

In keeping with its commitment to openness and transparency, HRDC has published four quarterly Progress Reports on the implementation of the Six-Point Action Plan and other related measures. The Government responded publicly to the report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities in the fall of 2000 and HRDC replied to the Auditor General's report in October 2000.

Maintaining accountability while modernizing delivery

HRDC has made significant improvements to its accountability structures and to its internal management control framework. HRDC recognizes that these measures are essential for it to exercise the sound financial controls that Canadians expect.

In addition, HRDC understands the need to constantly examine structures and procedures to ensure that program delivery is efficient, sensitive to the capacity of sponsors, and responsive to the needs of Canadians. HRDC will continue to modernize delivery while at the same time ensuring the retention of the controls that are necessary for good management and accountability.

PART 2 – RESPONSES SPECIFIC TO RECOMMENDATIONS OF THE STANDING COMMITTEE

1. **That Human Resources Development Canada disclose, in its annual Performance Report to Parliament, the amount of resources allocated to its internal audit function.**

   The Government of Canada agrees with this recommendation. HRDC will disclose, as part of its Performance Report to Parliament, the resources utilized by the Internal Audit and Risk Management Services directorate. HRDC will report this information as part of its Performance Report for the period ending March 2002.

2. **That Human Resources Development Canada disclose, in its annual Performance Report to Parliament, the number of programs audited and examined by its Internal Audit and Evaluation Committee for that year. It should also provide a summary of the observations and recommendations contained in the internal audits together with a summary of the Department's action plans and implementation timetables.**

   The Government of Canada agrees with this recommendation. HRDC did disclose a listing of the HRDC audits of the last two years as part of its Departmental Performance Report (DPR) for the period ending March 2000; this practice will continue. As indicated in the DPR, HRDC's public Web site lists completed audits, which include an executive summary, as well as departmental action plans. In publishing this information on its Web site, HRDC is able to provide more timely reporting of audit results. This is in keeping with the new Treasury Board policy on Internal Audit.

3. **That Human Resources Development Canada ensure that the advance payments made for its grant and contribution programs are executed in accordance with all the requirements of the *Financial Administration Act* so that the timing of such payments be in the beneficial interest of its funded programs and thus ensure their success. The Department should report the progress of this initiative in its Performance Report to Parliament, for the period beginning March 31, 2002.**

   The Government of Canada agrees with this recommendation. To ensure that prudent cash management principles are being addressed, the Treasury Board transfer policy requires sponsors to provide a written request providing a rationale for advance payments along with a cash flow forecast.

   HRDC has implemented a Quality Assurance (QA) Framework comprising of a National Performance Tracking Directorate at National Headquarters, and financial Post Audit officers in the regional offices. All three levels are responsible for conducting reviews that include the treatment of advance payments. HRDC will continue to provide information on the implementation of the QA framework, including compliance with the Treasury Board's Advance Payments policy for Grants & Contributions in the DPR.

4. **That Human Resources Development Canada include, in its annual reports to Parliament, graphs and tables showing the monthly cash disbursements of its major grant and contribution programs. The Department should begin publishing these graphs and tables in its Annual Report to Parliament for the fiscal year of 2001-2002.**

   The Government of Canada agrees with this recommendation. HRDC will begin publishing graphs and tables showing the monthly cash disbursements of its major grant and contribution programs in its Annual Report to Parliament for the fiscal year of 2001-2002.

5. **That the Treasury Board Secretariat consider the option of defining a specific set of circumstances that would allow the conversion of grants into contributions. The Treasury Board Secretariat should present the results of its findings in its Performance Report to Parliament, for the period ending March 31, 2002.**

The Government of Canada agrees that there should be effective accountability for grants and contributions. The Government of Canada believes that Ministers must continue to be responsible for the selection of the appropriate transfer payment vehicle: grants, contributions or other transfer payments, when a program is designed or amended. There are a number of considerations that go into reaching a decision; the right to audit is one of these. The use of grant funds is not subject to audit. However, all grant payments are subject to verification of the continuing eligibility, entitlement and qualification of a recipient of a grant before payments are made. These elements of eligibility for a grant may be subject to audit.

With respect to very large grants, Treasury Board Ministers currently review the funding agreements with recipients of very large grants. Such agreements are required to contain accountability provisions, and include the need for audited financial statements to be made available to the Department and ministers. Parliament has approved similar accountability provisions in specific pieces of legislation, such as the Canada Millennium Scholarship Foundation, which requires the tabling of its annual report in the House of Commons by the Minister of Human Resources Development. That being said, the Government of Canada recognizes that there may be a need to review accountability requirements for very large grants. Therefore, the President of the Treasury Board has asked officials at the Treasury Board Secretariat to address the need for a policy that enshrines principles of appropriate accountability for such grants.

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

au

cinquième rapport du
Comité permanent des comptes publics

Octobre 2001

Développement des ressources humaines Canada
Human Resources Development Canada
Canada

Ce document est disponible en gros caractères, en braille, sur cassette audio, et sur disquette, en français et en anglais. Il suffit de composer le 1 800 788-8282 pour obtenir le format choisi. Les documents demandés sont automatiquement produits dans le format choisi et postés directement à la personne qui en a fait la demande. Ce document est également affiché sur Internet à l'adresse suivante : http://www.hrdc-drhc.gc.ca

Pour obtenir d'autres exemplaires de ce document, ou un exemplaire sur un support de substitution, il suffit de s'adresser au :

Centre de renseignements
Développement des ressources humaines Canada
140, promenade du Portage
Phase IV, Niveau 0
Hull Québec
K1A 0J9
Télécopieur : (819) 953-7260

Réponse du gouvernement au cinquième rapport du Comité permanent des comptes publics.

Also available in English upon request.

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AUX RECOMMANDATIONS DU CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ DES COMPTES PUBLICS

PARTIE 1 – CONTEXTE

Le Comité permanent des comptes publics a déposé, le 17 mai 2001, son cinquième rapport fondé sur le chapitre 11 du rapport du vérificateur général d'octobre 2000.

Le rapport du Comité permanent traite des mesures correctives qu'a adoptées Développement des ressources humaines Canada (DRHC) pour améliorer l'administration et la gestion de ses programmes de subventions et de contributions, en fonction du rapport du vérificateur général d'octobre 2000. Le vérificateur général indique dans son rapport que les mesures correctives de DRHC, soit le Plan d'action en six points et des mesures connexes, ont permis de combler les lacunes qu'il avait relevées. Dans son rapport, le Comité des comptes publics approuve les mesures correctives et reconnaît que la gestion des programmes de subventions et de contributions s'est considérablement améliorée à DRHC. Le rapport du Comité contient cinq recommandations qui portent sur les vérifications internes et qui exigent des précisions concernant l'utilisation des fonds publics.

Conjugués aux travaux du vérificateur général, les travaux du Comité permanent ont favorisé l'amélioration de la gestion des programmes de subventions et de contributions de DRHC. Pour bien faire comprendre la réponse du gouvernement aux recommandations du Comité permanent, il convient de résumer les mesures prises jusqu'ici.

Contrôles financiers essentiels

DRHC a pris des mesures bien précises pour s'assurer de l'existence de contrôles financiers essentiels. Les employés ont reçu des directives claires en matière de politique et des outils de travail améliorés pour veiller à l'administration cohérente et rigoureuse des projets. DRHC a aussi uniformisé les modules de formation, instauré des cours obligatoires et offert une formation adéquate aux gestionnaires et aux employés.

Cadre de contrôle de gestion

DRHC a renforcé son cadre de contrôle de gestion au moyen de diverses mesures, dont la mise en œuvre d'un processus d'assurance de la qualité visant à déceler et à corriger le plus rapidement possible les erreurs dans l'administration des subventions et des contributions. La Direction nationale du contrôle de la performance, autre élément du cadre de contrôle de gestion, procède constamment à l'échantillonnage de dossiers de subventions et de contributions à l'échelle nationale afin d'en évaluer la conformité aux dispositions législatives, modalités et politiques applicables. Pour garantir l'application des mesures correctives, DRHC a également clarifié les structures de reddition de comptes à l'interne et renforcé la surveillance ainsi que le suivi des recommandations issues de la vérification interne.

Améliorations démontrées

Il est démontré que les mesures adoptées portent fruit. Au Comité permanent des comptes publics devant lequel il s'est présenté en mars 2001, le vérificateur général a indiqué que, après vérification, il estimait que le Ministère « faisait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des mesures correctives ».

Le 17 mai 2001, le Comité « salue les efforts sérieux déployés par le Ministère pour régler les nombreux problèmes en souffrance dans l'administration et la gestion des subventions et des contributions qui ont été signalés dans les différentes vérifications. On a déjà accompli beaucoup et il semble y avoir de plus en plus d'améliorations ».

En outre, des rapports de la Direction du contrôle de la performance (août et décembre 2000 et mars 2001) indiquent que des améliorations considérables et mesurables ont été apportées à l'administration globale des subventions et des contributions depuis la publication du rapport du Bureau de la vérification interne de 1999. Par exemple, en mars 2001, les études effectuées par la Direction révèlent un taux de conformité supérieur à 90 % dans le cas de 54 des 67 facteurs d'évaluation pour lesquels on possédait des résultats valables. À ce moment-là, DRHC n'avait pas encore mis en œuvre l'ensemble des mesures destinées à renforcer l'administration de ses programmes. Donc, on pourrait s'attendre à ce que les données éventuelles de la Direction du contrôle de la performance démontrent un rendement encore supérieur.

Renforcement de la gestion des programmes

Une autre réalisation non négligeable est l'Initiative de gestion des programmes, que DRHC a mise en œuvre en mai 2000 pour améliorer encore davantage la gestion des subventions et des contributions. La première étape de l'Initiative, qui s'est terminée en mars 2001, portait sur la création de cadres de responsabilité axés sur les résultats pour l'ensemble des programmes de subventions et de contributions de DRHC. Ces cadres comportent une description complète des programmes, un modèle logique applicable à la stratégie de financement, une description des rôles et des responsabilités, des mesures de rendement, des plans de vérification et d'évaluation ainsi qu'un cadre d'établissement de rapports.

DRHC a de surcroît amélioré la disponibilité et la cohérence de l'information concernant les programmes de subventions et de contributions. En décembre 2000, DRHC a diffusé des renseignements complets sur son site Web, notamment au sujet des programmes, des conditions d'admissibilité et des modalités de présentation des demandes. Ces renseignements ont aussi été communiqués à tous les députés.

Information communiquée aux parlementaires et à la population

Engagé à faire preuve d'ouverture et de transparence, DRHC a publié quatre rapports d'étape trimestriels sur l'application du Plan d'action en six points et des mesures s'y rattachant.

Le gouvernement a répondu publiquement au rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées à l'automne 2000 et DRHC a répondu au rapport du vérificateur général en octobre de la même année.

Maintien de la reddition de comptes et modernisation des mécanismes d'exécution

DRHC a beaucoup amélioré ses structures de reddition de comptes et son cadre de contrôle de gestion interne. Il reconnaît que les mesures adoptées sont essentielles à l'exécution des contrôles financiers rigoureux auxquels les Canadiens s'attendent.

DRHC comprend aussi qu'il lui faut revoir constamment les structures et les procédures pour s'assurer de l'exécution efficiente des programmes en fonction des moyens des promoteurs et des besoins des Canadiens. Il continuera de moderniser les mécanismes d'exécution tout en veillant au maintien des contrôles nécessaires à la bonne gestion et à la reddition de comptes.

PARTIE 2 – RÉPONSES AUX RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PERMANENT

1. **Que Développement des ressources humaines Canada divulgue, dans son Rapport annuel sur le rendement au Parlement, les sommes consacrées à la fonction de vérification interne.**

   Le gouvernement du Canada souscrit à cette recommandation. Dans son Rapport sur le rendement destiné au Parlement, DRHC fera état des ressources utilisées par les Services de la vérification interne et de la gestion des risques. Les renseignements demandés figureront dans le Rapport sur le rendement pour la période se terminant en mars 2002.

2. **Que Développement des ressources humaines Canada divulgue, dans son Rapport annuel sur le rendement au Parlement, le nombre de programmes vérifiés et examinés par le Comité de vérification interne et d'évaluation pour l'année en question, et qu'il fournisse un résumé des observations contenues dans les vérifications internes ainsi qu'un résumé de ses plans d'action et échéanciers de mise en œuvre à cet égard.**

   Le gouvernement du Canada souscrit à cette recommandation. DRHC a diffusé une liste des vérifications qu'il a effectuées ces deux dernières années, dans son Rapport ministériel sur le rendement pour la période se terminant en mars 2000; cette pratique sera maintenue. Comme l'indique le Rapport ministériel sur le rendement, le site Web de DRHC renferme une liste des vérifications effectuées de même qu'un résumé et les plans d'action du Ministère, conformément à la nouvelle politique du Conseil du Trésor sur la vérification interne. En procédant de cette manière, DRHC peut diffuser ses rapports de vérification plus rapidement.

3. **Que Développement des ressources humaines Canada veille à ce que les avances consenties dans le cadre de ses programmes de subventions et de contributions respectent toutes les exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et que les versements soient faits au moment le plus avantageux pour les programmes financés, de manière à en assurer la réussite. Le Ministère devrait faire état des progrès accomplis dans le cadre de cette initiative dans son Rapport sur le rendement au Parlement pour la période débutant le 31 mars 2002.**

   Le gouvernement du Canada souscrit à cette recommandation. Pour garantir le respect des principes de gestion prudente de l'encaisse, la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert exige des promoteurs qu'ils présentent une demande écrite contenant une justification des paiements anticipés et une prévision des mouvements de trésorerie.

   DRHC a mis en œuvre un cadre d'assurance de la qualité qui fait appel à la Direction du contrôle de la performance à l'Administration centrale et à des agents de contre-vérification financière dans les bureaux régionaux, qui sont tous chargés d'effectuer des études sur le traitement des paiements anticipés. DRHC continuera de communiquer des renseignements sur l'application du cadre d'assurance de la qualité, entre autres sur le respect des politiques du Conseil du Trésor concernant les paiements anticipés effectués au titre des subventions et des contributions, dans son Rapport ministériel sur le rendement.

4. **Que Développement des ressources humaines Canada fasse paraître, dans ses rapports annuels au Parlement, des graphiques et des tableaux montrant les décaissements mensuels en espèces au titre de ses principaux programmes de subventions et de contributions. Le Ministère devrait faire paraître ces graphiques et ces tableaux dans son Rapport annuel au Parlement concernant l'exercice financier 2001-2002.**

   Le gouvernement du Canada souscrit à cette recommandation. Dans son Rapport annuel au Parlement pour 2001-2002, DRHC commencera à publier des graphiques et des tableaux montrant les décaissements mensuels en espèces au titre de ses principaux programmes de subventions et de contributions.

5. **Que le Secrétariat du Conseil du Trésor envisage de définir des circonstances précises dans lesquelles des subventions pourraient être converties en contributions. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait présenter le résultat de ce travail dans son Rapport sur le rendement au Parlement pour la période se terminant le 31 mars 2002.**

Le gouvernement du Canada estime qu'il devrait y avoir un mécanisme efficace de reddition de comptes pour les subventions et les contributions. Il est d'avis que les ministres doivent continuer d'être responsables du choix du paiement de transfert approprié : subventions, contributions ou autres paiements de transfert, lorsqu'un programme est créé ou modifié. Pour prendre une décision, il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs, dont le droit d'effectuer des vérifications. L'utilisation des fonds réservés aux subventions n'est pas assujettie à la vérification.

Cependant, l'admissibilité d'un bénéficiaire de subvention et le montant dû doivent être vérifiés avant que le paiement soit fait. Les divers aspects de l'admissibilité aux subventions peuvent être soumis à une vérification.

Les membres du Conseil du Trésor examinent actuellement les accords de financement conclus avec les bénéficiaires de subventions très importantes. Ces accords doivent contenir des dispositions relatives à la reddition de comptes et prévoir la nécessité de mettre des états financiers vérifiés à la disposition du Ministère et des ministres. Le Parlement a adopté des dispositions semblables dans des textes de loi, notamment la loi créant la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, qui oblige le ministre du Développement des ressources humaines à déposer un rapport annuel à la Chambre des communes. Cela dit, le gouvernement du Canada reconnaît qu'il peut être nécessaire de revoir les mécanismes de reddition de comptes pour les subventions très élevées. C'est pourquoi la présidente du Conseil du Trésor a demandé aux fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor d'examiner la nécessité d'une politique qui consacre les principes acceptables de reddition de comptes pour ce type de subventions.